

ORGANITZACIÓ I MOBILITZACIÓ EN L'EXTINCIÓ DELS INCENDIS FORESTALS

Josep Bernis¹

RESUM

La ponència presenta la configuració actual del Servei d'Extinció d'Incendis i de Salvaments de la Generalitat de Catalunya, regulat per la Llei 5/1994, de 4 de maig, recentment aprovada pel Parlament de Catalunya. D'altra banda, el ponent expressa la necessitat de protocolitzar la col·laboració amb les ADF, entenent, alhora, que l'enquadrament de voluntaris no es pot improvisar i cal articular-lo a través dels plans d'emergència dels municipis amb risc forestal.

RESUMEN

La ponencia presenta la configuración actual del Servicio de Extinción de Incendios y de Salvamentos de la Generalitat de Catalunya, regulado por la Ley 5/1994, de 4 de mayo, recientemente aprobada por el Parlament de Catalunya. Por otra parte el ponente expresa la necesidad de protocolizar la colaboración con las ADF, entendiéndolo, a su vez, que el encuadramiento de voluntarios no se puede improvisar y debe articularse a través de los planes de emergencia de los municipios con riesgo forestal.

SUMMARY

This report shows the present configuration of the Rescue and Fire Extinction Service of the «Generalitat de Catalunya» (Autonomous Government of Catalonia) which is regulated by Law 5/1994 approved by Catalonia Parliament. Moreover the reporter states the need to protocolize the collaboration of Forestal Defence Groups (Agrupacions de Defensa Forestal=ADF) taking in account that the enlistment of volunteers is not improvisable and must be organized by means of the emergency plans of municipalities with risk of forest fires.

1. Director General dels Bombers de la Generalitat de Catalunya

La configuració actual del Servei d'Extinció d'Incendis i de Salvaments de la Generalitat de Catalunya és fruit d'un procés d'aglutinament d'una gran varietat de cossos municipals, pertanyents a les diputacions de Barcelona i Girona, que ha durat 14 anys, i que ha assolit una unitat de comandament operatiu que s'organitza en 4 brigades, 18 zones i 160 parcs (72 parcs de bombers professionals, 72 parcs voluntaris, més 16 parcs estacionals).

Els parcs de Tarragona, Lleida i Reus són constituïts per bombers que són totalment o parcial, funcionaris municipals, mentre no es concreti la seva transferència definitiva a la Generalitat, sense perjudici de la seva plena integració operativa en el dispositiu de bombers de la Generalitat. L'Ajuntament de Barcelona compta amb el seu propi cos de bombers i existeix una col·laboració conjunta.

La Llei recentment aprovada pel Parlament de Catalunya, per ampli consens (Llei 5/1994, de 4 de maig, DOGC 1898, de 18-5-1994), de regulació dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya constitueix el marc normatiu que ha de permetre consolidar i validar l'organització i el funcionament dels bombers de la Generalitat, a la que s'estava arribant per la via dels fets.

El seus trets principals serien:

— Conté la definició del cos de bombers com a eix vertebral de la seguretat a Catalunya.

— Permet fusionar els cossos ordinaris de la Generalitat en el cos de bombers. En concret, la possibilitat que tècnics provinents dels cossos de titulars superiors i de diplomats de la Generalitat puguin integrar-se al cos de bombers, permet elevar el seu potencial professional.

—Habilita el bomber com a agent de l'autoritat: proposar sancions per incompliment de la normativa i efectuar accions coactives en

cas de necessitat, obligant els civils a col·laborar, desallotjaments, incautació temporal de béns, etc.

— Atorga a l'Escola de Bombers el paper central en matèria de formació.

— Institucionalitza la figura del bomber d'empresa i la seva dependència de l'Escola de bombers en la seva formació.

— Reconeix la figura del bomber voluntari deixant per a un posterior reglament el desenvolupament dels aspectes de detall.

— Estableix les vies de finançament del servei, en particular la participació de les companyies d'assegurances, i deixa oberta la dels municipis cosa que haurà de concretar-se en el si de la Comissió Parlamentària de Govern Local.

El model organitzatiu dels bombers de la Generalitat és de caràcter mixt entre bombers professionals i bombers voluntaris. És també un model integral, en el sentit que tots els membres del servei d'extinció i salvaments tenen una preparació equivalent per fer front a tot tipus de serveis en emergències. L'única excepció és el GEM (Grup d'emergències mèdiques). El GRM (Grup de rescat de muntanya) i el GRS (Grup de rescat subaquàtic) el configuren bombers amb una especialització i equipament addicionals en aquests dos àmbits. Les actuacions relacionades amb emergències per risc químic o en instal·lacions nuclears formen part, igualment, de la preparació general de tot bomber sobre la base dels protocols existents amb els sectors industrials corresponents.

Els bombers professionals i voluntaris es diferencien només en la disponibilitat permanent dels primers —que implica una mobilització immediata— i la possibilitat d'adquirir responsabilitats de comandament i gestió de segon nivell.

Per norma general, els bombers estan ubicats en parets amb un nombre més elevat de serveis.

SERVEIS BOMBERS VOLUNTARIS

Any	Serveis	Serveis totals	%
1990	3.959	31.672	→ 12,50 %
1991	4.829	38.179	→ 12,65 %
1992	5.450	39.204	→ 13,90 %
1993	6.813	42.873	→ 15,90 %

ANY 1993

Barcelona:

Total bombers prof. + bombers vol. = 1.223
 Voluntaris en parcs professionals = 157
 Voluntaris en parcs voluntaris = 361
 Total voluntaris 518 → 42,35 %

Girona:

Total bombers prof. + bombers vol. = 500
 Voluntaris en parcs professionals = 143
 Voluntaris en parcs voluntaris = 113
 Total voluntaris 256 → 51,20 %

Lleida:

Total bombers prof. + bombers vol. = 923
 Voluntaris en parcs professionals = 170
 Voluntaris en parcs voluntaris = 552
 Total voluntaris 722 → 78,22 %

Tarragona:

Total bombers prof. + bombers vol. = 507
 Voluntaris en parcs professionals 212
 Voluntaris en parcs voluntaris 33
 Total voluntaris 245 → 48,32 %

Catalunya:

Total bombers prof. + bombers vol. = 3.153
 Voluntaris en parcs professionals = 682
 Voluntaris en parcs voluntaris = 1.059
 Total voluntaris 1.741 → 55,22 %

ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓ GENERAL

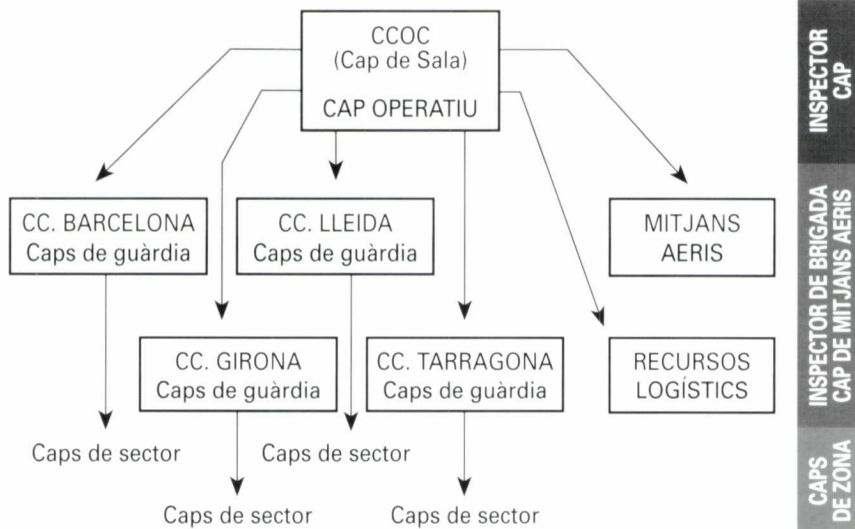
Nivell de sots-direcció

- Coordinació General
- Sots-direcció de Prevenció
- Sots-direcció d'Extinció i Salvaments

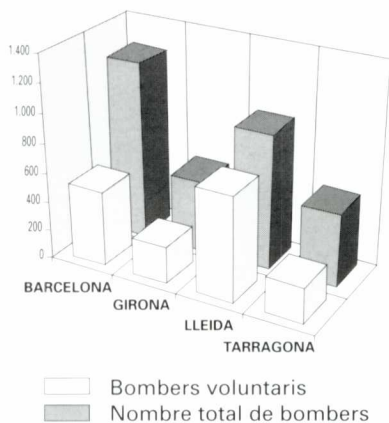
Nivell de Servei i de Secció

- *Administració i Estudis Econòmics*
 - . Personal
 - . Jurídics
 - . Pressupostària
- *Prevenció*
 - . Centre d'Informació
 - . Secció d'Estudis i Documentació
 - . Secció d'Indústria del Gabinet Territorial de Barcelona
 - . Secció d'Espectacles del Gabinet Territorial de Barcelona
 - . Secció de Locals Públics i Habitatge
 - . Gabinet Territorial de Girona
 - . Gabinet Territorial de Tarragona
 - . Gabinet Territorial de Lleida
- *Servei Tècnic General*
 - . Obres
 - . Telecomunicacions i Informàtica
 - . Compres i Subministraments
 - . Manteniment
 - . Normalització i equips
 - . Informació
 - . Mitjans aeris
 - . Inspecció i actuació mèdiques
 - . Recolzament operatiu
- *Escola de Bombers*
 - . Formació de personal
 - . Selecció i programació
- *Relacions externes*
- *Voluntaris*
 - *Brigada de Barcelona 6 zones*
 - *Brigada de Girona 4 zones*
 - *Brigada de Tarragona 4 zones*
 - *Brigada de Lleida 4 zones*

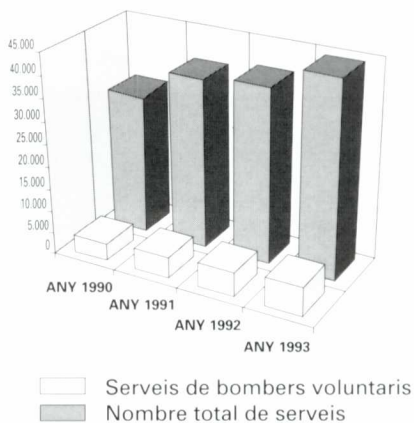
ESQUEMA DESPLEGAMENT OPERATIU



**Nombre de bombers voluntaris any 1993
(Comparació amb el nombre total)**



**Serveis realitzats per parcs voluntaris
(Comparació amb el nombre total)**



Els bombers voluntaris, en contrapartida, garanteixen una cobertura territorial adequada en zones on la densitat de serveis és estadísticament més baixa. Això fa que constituint els voluntaris un 55,22 per cent dels efectius totals, porten a terme un 15,9 per cent dels serveis (1993).

Aquest organigrama respon al que podríem dir l'estructura estàtica de la Direcció General per a la gestió del servei, assumint les diferents responsabilitats per al seu funcionament en el dia a dia.

En aquest esquema s'hi superposa l'esquema de mobilització o de desplegament operatiu que en major o menor amplitud s'activa cada vegada que apareix un avís de sinistre. En aquests efectes tots els tècnics de la Subdirecció d'Extinció i Salvaments —i de forma més restringida els de Prevenció— efectuen guàrdies permanents. Els avisos es reben als Controls Centrals de les brigades.

Existeixen torns d'imaginària que suposen una possibilitat de localització permanent per actuar com a caps operatius, caps de guàrdia o caps de sector per permetre una eventual duplicació o triplicació dels efectius de comandament. Els comandaments de brigada són autònoms per als sinistres iniciats en el seu territori, i tenen informat des de la primera sortida al Centre de Control Operatiu de Catalunya (CCOC). Quan les actuacions afecten o poden afectar altres brigades o la magnitud del sinistre requereix mitjans addicionals sobre els propis, la brigada demana al CCOC les actuacions pertinents del dispositiu conjunt del servei. A partir d'aquest moment el CCOC, amb el cap operatiu central de guàrdia, mobilitzen els recursos de forma integrada, tant els terrestres com els aeris.

L'inspector general i els inspectors de brigada no fan guàrdies, però estan informats en tot moment de l'evolució dels sinistres i s'incorporen per comandar les operacions, directament d'acord amb el seu criteri. Des del CCOC s'activen igualment a requeriment dels responsables de les actuacions, els mitjans complementaris aliens al servei, que puguin resultar necessaris com maquinària pesant,

cisternes d'aigua, avions d'ICONA o de la Sécurité Civile Française, etc. efectuant les tramitacions d'acord amb els protocols establerts en cada cas.

A través del CCOC s'assegura la coordinació primària amb la Direcció General de Medi Natural, forces de seguretat, administració central, així com amb els delegats territorials del Govern, i administracions locals, segons els diferents supòsits que ho requereixin. Igualment, s'estableix la coordinació amb el CECAT (Centre d'Emergències de Catalunya) quan l'activació de l'Infocat (Pla de protecció civil per emergències per incendis forestals de Catalunya) comporta la declaració d'emergència, d'acord amb la normativa de protecció civil.

Tot el seguit de passos que això comporta es van concretant de forma esglaonada, adaptant-se al tipus de situacions com la seva magnitud, gravetat i simultaneïtat.

Aquesta dinàmica de concreció progressiva i sobre la marxa de la direcció operativa, fins a l'àmbit territorial de tot el Principat és la conseqüència més important de les condicions de comandament únic, amb les quals s'ha dotat els bombers de la Generalitat i permet amb la màxima flexibilitat, situar en cada moment, la direcció del conjunt al nivell més convenient de comandament.

Per altra banda, l'esmentada adscripció dual —alhora, «funcionarial» i operativa— en la majoria dels tècnics del servei, permet el seu reciclatge permanent i esdevé una acumulació de capital humà de direcció i gestió, només possible d'assolir en una organització gran i complexa com la de bombers de la Generalitat (62 tècnics). És un dels objectius bàsics perseguits el 1980, amb la creació de la Direcció General, que ha suposat l'aglutinació successiva dels diferents cossos existents a Catalunya.

Aquest model porta també implícita una concepció de bomber integral, oposada als criteris de diferenciació entre bombers «urbans» i «forestals». Aquesta concepció moderna obeeix al pas d'una «cultura del foc» a una «cultura de la seguretat», amb un contingut més globalitzador.

La metodologia emprada pels bombers de la Generalitat comporta l'actuació combinada de mitjans aeris i terrestres, així com la direcció aèria de l'extinció. Aquest és un dels elements clau per tenir una valoració objectiva de la dinàmica dels incendis i, en conseqüència, garantir una presa de decisions independent des del punt de vista tècnic, pel que fa a les estratègies d'extinció.

Els efectius desplegats enguany —4.100 persones, més de 700 vehicles i 25 aeronaus— superen amb escreix els d'anys anteriors i els que s'han mobilitzat en qualsevol altra comunitat autònoma. Aquests dispositius en actiu, millorats des de l'any 1987, han estat suficients fins al moment. Com en tot servei subjecte als pressupostos públics, el seu dimensionat es basa en unes condicions estàndards de risc, considerant unes puntes anuals raonables. S'està plantejant una ampliació de plantilla i dels parets de bombers voluntaris, així com també una major actualització del parc mòbil. Això, en bona mesura ja previst, no té res a veure amb el sobredimensionat que reclamen alguns «per cobrir qualsevol eventualitat». Els mitjans d'extinció no poden ser examinats amb independència d'una àmplia gamma de mesures, relatives a les condicions que afavoreixen la proliferació d'incendis i la seva virulència, siguin, aquestes, de caire estructural (del territori forestal) o conjuntural (meteorologia).

Enguany, en els dies crítics (4 de juliol i 10 d'agost) i successius, es van donar situacions de vents terrals i baixíssima humidesat ambiental, que juntament amb la sequedat acumulada han propiciat una propagació del foc especialment virulenta, i a la vegada una proliferació de focs pràcticament simultanis, fossin quines fossin les causes específiques de la seva declaració. La vegetació del bosc mediterrani amb espècies altament piròfites, ha vist ostensiblement aguditzada, doncs, la seva sensibilitat a les condicions ambientals. Allà on un dia pot apagar-se un incendi sense excessius problemes a l'endemà, si el vent rola a ponent i

la humidesat ambiental baixa dramàticament, es fan insuficients dotacions multiplicades per deu o per vint. En aquests dies crítics molt concrets, és quan efectivament —cal reconèixer-ho sense embuts— els mitjans existents han estat insuficients, quan el conjunt d'incendis ha assolit les dimensions de catàstrofe pública, i per això va ser activat el corresponent pla d'emergència. A partir d'aquí ja no es tracta per als bombers d'actuacions ordinàries, es tracta de contribuir a reestablir l'ordre de forma progressiva i sistemàtica, a partir del caos inicial que ve imposat. En les primeres fases és inevitable no poder estar a tot arreu.

La millora, sempre possible, de la coordinació ha d'anar arribant a partir del desenvolupament en els seus diferents nivells de l'INFOCAT. En els recents incendis s'ha estat aplicant, tot i no trobar-se definitivament homologat, gràcies al total consens institucional que ha imperat en la seva formulació. Quan ha estat necessari, el comitè d'emergència ha agrupat els representants de totes les instàncies de la Generalitat i de l'Administració central implicades. S'hi estableix la redacció de plans d'emergència municipal o comarcal, que han de permetre a les administracions locals fer les previsions necessàries i enquadrar, amb antelació i de forma metòdica, la col·laboració de voluntaris en tasques adequades de guaita i logístiques que no vagin en detriment de la seva pròpia seguretat. Seria temerari emplaçar-los en els fronts més virulents o deixar-los davant de situacions d'especial complexitat.

Un altre dels objectius bàsics en el moment de la creació de la Direcció General era aglutinar els cossos de bombers voluntaris i anar-ne creant de nous mitjançant convenis amb els ajuntaments on s'ubicaven. Ha estat una manera útil i efectiva d'anar canalitzant la iniciativa de gent altruista, sobretot a les comarques rurals de Catalunya, on, per altra banda, el nivell d'activitat no justificaria o faria extremadament costós, l'establiment d'efectius professionals.

L'ajuntament facilita el local per al parc,

mentre que la Direcció General el dota amb el material necessari, dóna la formació als bombers, els equipa, i els integra en el sistema operatiu conjunt. Tenen un sentit de cobertura local en la zona d'influència immediata, però excepcionalment poden ser requerits per actuar en tot el territori o efectuar relleus en altres parecs que quedin descoberts. Pel seu mateix origen tenen un profund coneixement del seu territori i una excel·lent preparació específica per afrontar el foc forestal. És freqüent que combinin la seva qualitat de bombers voluntaris, amb l'adscripció a l'Agrupació de Defensa Forestal local.

Els bombers col·laboren habitualment amb les Agrupacions de Defensa Forestal. Aquestes, a través de la Direcció General del Medi Natural, tenen al seu càrrec aspectes importants en relació a la vigilància als boscos, detecció de focus i primer avís, per raó de la seva proximitat. També és sovint indispensable, la seva funció en l'atac inicial, mentre no arriben els bombers. Tanmateix, en ocasions singulars les relacions amb els bombers poden esdevenir conflictives, pel fet que no totes les ADF gaudeixen dels mateixos nivells de preparació i equipament, i per haver-se de prendre decisions compromeses que comporten un risc d'error i que, en tot cas, cal que siguin coherents en l'estratègia global de l'extinció, segons responsabilitats que pertoquen als comandaments dels bombers.

És per això que cal pensar en una certa protocolització de les relacions entre els bombers i les ADF, quant a la zona fronterera de les seves respectives responsabilitats, i per tal de millorar la coordinació sobre el terreny: identificació, utilització de material homologable, determinació de responsables, comunicacions... Això, en el ben entès que la complexitat inherent a les tasques d'extinció d'un gran incendi forestal, faria ineficient un excessiu reglamentarisme en molts detalls que, inevitablement, depenen de les circumstàncies de cada situació.

Quant a la realització de tallafocs o de contrafocs, de la Llei 81/1968 sobre incendis forestals i del seu corresponent reglament, se'n

desprèn:

a) Que només poden ser ordenats per aquell a qui correspongui la direcció de l'extinció.

b) Que és indispensable l'autorització dels propietaris afectats.

c) Que si no es pot comptar amb aquestes autoritzacions, podran ordenar-se però donant-ne compte immediatament a l'autoritat judicial.

Cal tenir en compte el que això suposa, ja que a Catalunya tenim més d'un 80 % de la superfície forestal de titularitat privada.

CONCLUSIONS

— Els mitjans d'extinció no poden determinar-se amb independència de les mesures de prevenció.

— Cal respectar el principi d'autonomia i d'independència en les decisions, per part dels bombers.

— Cal protocolitzar, d'una forma ponderada, la col·laboració amb les ADF.

— Cal donar una nova dimensió a l'Escola de Bombers perquè serveixi d'eix principal en la col·laboració entre bombers i ADF.

— L'enquadrament de voluntaris no es pot improvisar. Depèn bàsicament dels plans d'emergència dels municipis amb risc forestal. Requereix entrenament sistemàtic, disposició de mitjans apropiats al nivell local i s'han d'articular, en la pràctica, amb els bombers a través dels centres de comandament avançat. L'Escola de Bombers, a través de les brigades i parecs principals pot facilitar la formació.

— És important consolidar l'estructura jeràrquica de l'organització dels bombers, que per la indefinició prèvia a la Llei recentment aprovada té encara una situació precària (nomenaments en funcions). Recentment s'han efectuat els concursos de caporals, havent-se dotat així el servei del primer graó de comandament. Es pensa poder fer el mateix immediatament, amb els següents nivells (sergents i oficials).